Chính sách phát triển

Ghi chú Bài giảng 11

Nhỏ mới đẹp?

Theo WB, các doanh nghiệp qui mô vừa và nhỏ với 250 nhân viên hoặc ít hơn tạo ra được 86% việc làm, đây là kết quả rút ra được từ mẫu nghiên cứu gồm 99 quốc gia. Các nhà nghiên cứu kết luận rằng doanh nghiệp nhỏ có vai trò không cân xứng trong tạo việc làm, ngay cả khi ta kiểm soát độ tuổi của doanh nghiệp.[1]

Chúng ta nghe những lập luận tương tự ở Việt Nam. UNDP ước tính Luật Doanh nghiệp đã kích hoạt việc đăng ký doanh nghiệp nhỏ, đã tạo ra một triệu việc làm trong các doanh nghiệp nhỏ giữa 2001 và 2003.[2] Nhiều báo cáo của nhà tài trợ đề cập doanh nghiệp vừa và nhỏ như "cỗ máy tăng trưởng" chịu trách nhiệm tạo đa số việc làm mới.

Có đúng là doanh nghiệp nhỏ chịu trách nhiệm tạo đa số việc làm mới hay không? Liệu họ có thể là cỗ máy tăng trưởng ở các nước đang phát triển hay không? Hay "nhỏ mới đẹp" lại là một giai thoại phát triển khác?

Để phân tích câu hỏi này, chúng ta cần tách bạch những tuyên bố khác nhau về doanh nghiệp nhỏ. *Thứ nhất* và quan trọng nhất là doanh nghiệp nhỏ hiệu quả hơn. Hiệu quả thường nói đến sản lượng tạo ra từ một lượng vốn và lao động cho trước. Tuyên bố *thứ hai* là doanh nghiệp nhỏ sử dụng nhiều lao động trên mỗi đơn vị sản lượng hơn, do đó tạo nhiều việc làm hơn. Ở các nước đang phát triển có nhiều lao động, người ta thường cho rằng lao động rẻ, và do đó doanh nghiệp nhỏ là phù hợp hơn vì hoạt động sản xuất của họ thâm dụng lao động hơn. Vì thâm dụng lao động, nên người ta thường mặc định rằng doanh nghiệp nhỏ hiệu quả hơn doanh nghiệp lớn khi nói đến giảm nghèo. Tuyên bố *thứ ba* là doanh nghiệp nhỏ sáng tạo hơn doanh nghiệp lớn.

Hãy bắt đầu với định đề đầu tiên cho rằng doanh nghiệp nhỏ hiệu quả hơn. Điều quan trọng cần nhận biết ngay từ đầu là doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động trên một đơn vị sản phẩm không hẳn là hiệu quả hơn. Doanh nghiệp thâm dụng lao động nhiều hơn có hiệu quả hơn hay không thì còn tùy vào chi phí tương đối giữa lao động và vốn và khả năng thay thế giữa lao động và vốn. Trong hình A, công nghệ A trội hơn công nghệ B ở mức giá tương đối cho trước. Công nghệ A (ví dụ doanh nghiệp lớn) sử dụng nhiều

[1] Meghana Ayyagari, Asli Demirguc-Kunt and Vojislav Maksimovic (2011) "Small versus Young Firms Across the World: Contribution to Employment, Job Creation and Growth," World Bank Policy Research Paper 5631, April, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/04/11/000158349_20110411130747/Rendered/PDF/WPS5631.pdf.

[2] http://content.undp.org/go/newsroom/choices-one-million-jobs-created-by-new-enterprise-law-in-viet-nam2003-06.en;jsessionid=axbWzt8vXD9?categoryID=349424&lang=en.

vốn hơn và ít lao động hơn trên mỗi đơn vị sản lượng, nhưng hiệu quả về chi phí hơn công nghệ B (doanh nghiệp nhỏ). Chuyển từ công nghệ A sang công nghệ B bằng cách tăng việc làm sẽ mang lại một tổn thất ròng về sản lượng cho xã hội.

Tương tự, cho rằng công nghệ sử dụng nhiều lao động hơn và không có thêm vốn trên mỗi đơn vị sản lượng là chưa đủ. Trong hình hai, công nghệ B (doanh nghiệp nhỏ) sử dụng cùng mức vốn và nhiều lao động hơn trên mỗi đơn vị sản lượng so với công nghệ A (doanh nghiệp lớn). Đây không phải là vị thế ưu việt hơn. Vì lao động cũng có chi phí cơ hội (dù là chi phí cơ hội ngồi không chơi bài thay vì làm việc) công nghệ B không bao giờ tốt hơn công nghệ A. Nên sử dụng công nghệ A và trả tiền để lao động dư thừa ngồi không còn hơn sử dụng công nghệ B.

Do đó, trường hợp chính của doanh nghiệp nhỏ phụ thuộc vào hiệu quả *đông vốn* của họ: nói cách khác, họ sản xuất nhiều sản lượng trên mỗi đơn vị vốn nhờ sử dụng lao động rẻ. Đây là một câu hỏi thực nghiệm có thể kiểm chứng. Nghiên cứu nổi bật nhất về hiệu quả tương đối của doanh nghiệp nhỏ ở các nước đang phát triển là ấn phẩm của WB năm 1987 tựa đề Doanh nghiệp Sản xuất Nhỏ của Ian Little, Dipak Mazumdar và John Page.[3] Cuốn sách bao gồm phân tích chi tiết về hiệu quả của doanh nghiệp nhỏ ở Ấn Độ, một quốc gia chú trọng vào tầm quan trọng của doanh nghiệp nhỏ trong việc giảm nghèo, và ở các nước đang phát triển khác. Trong khảo sát về tài liệu nghiên cứu liên quan, các tác giả tìm ra một số mô thức nhất quán trong số liệu.

Thứ nhất, sự thâm dụng vốn và năng suất lao động tăng nhất quán với qui mô doanh nghiệp (qui mô đo theo số lao động). Đây là kết quả mong đợi, vì doanh nghiệp lớn hơn sử dụng nhiều máy móc trên mỗi lao động hơn, và năng suất lao động tăng theo việc sử dụng vốn nhiều hơn và mức độ công nghệ bao hàm trong đó. Snodgrass và Biggs ghi nhận tổng năng suất các yếu tố tăng theo qui mô doanh nghiệp.[4] Họ trình bày số liệu từ nhiều nước để cho thấy giá trị gia tăng trên mỗi lao động tăng theo qui mô doanh nghiệp. Cách duy nhất mà doanh nghiệp nhỏ có thể tồn tại với bất lợi về năng suất như vậy là thông qua tiếp cận lao động rẻ hơn.

Tuy nhiên, thực tế rằng năng suất lao động tăng theo qui mô doanh nghiệp không nhất thiết có nghĩa là doanh nghiệp lớn hơn thì hiệu quả hơn. Doanh nghiệp nhỏ có thể ghi nhận năng suất lao động thấp hơn nhưng năng suất vốn cao hơn nếu họ có thể đạt được nhiều sản lượng hơn từ mỗi đơn vị vốn. Nói cách khác, nếu năng suất lao động thấp hơn đi kèm với năng suất vốn cao hơn, doanh nghiệp nhỏ có thể vẫn hiệu quả hơn. Ví dụ, nếu doanh nghiệp lớn tiếp cận được vốn rẻ (như tập đoàn lớn nhà nước) thì họ có thể sử dụng quá nhiều vốn, giảm năng suất biên của vốn và tạo thành những doanh nghiệp lớn phi hiệu quả.

[3] Little, Mazumdar and Page (1987) *Small Manufacturing Enterprises: A Comparative Analysis of India and Other Economies*, World Bank. See also Little's summary published in *The World Bank Economic Reivew*, 1:2, 203-235.
[4] Donald R. Snodgrass and Tyler Biggs (1996) *Industrialization and the Small Firm: Patterns and Policies*, Cambridge, Mass: International Center for Economic Growth and Harvard Institute for International Development.

Tuy nhiên, có vẻ như điều này không xảy ra. Phát hiện phổ biến thứ hai ở Hàn Quốc, Thái Lan và Ấn Độ là hiệu quả vốn không phải cao nhất ở doanh nghiệp nhỏ nhất. Hiệu quả vốn tăng ít nhất là tới giữa phân phối doanh nghiệp (cho tới khi doanh nghiệp đạt qui mô khoảng 100 lao động). Ở Hàn Quốc, hiệu quả vốn tiếp tục tăng ngay cả trong doanh nghiệp lớn, trong khi ở Thái Lan và Ấn Độ năng suất vốn giảm đi trong phân loại doanh nghiệp qui mô lớn nhất. Điều này không có nghĩa là những doanh nghiệp này không hiệu quả, vì năng suất lao động lại nhỉnh hơn. Hơn nữa, sản lượng trên mỗi đơn vị vốn là vẫn cao hơn ở những doanh nghiệp lớn nhất so với doanh nghiệp nhỏ nhất. Doanh nghiệp nhỏ không thể cho rằng họ hiệu quả hơn vì họ đạt được nhiều sản lượng trên mỗi đơn vị vốn hơn. Họ không làm được như vậy.
Kết quả này áp dụng cho khu vực sản xuất nói chung. Little, Mazumdar và Page chỉ ra rằng ở mức tổng gộp cao như thế này ngầm ẩn một số thông tin quan trọng. Nếu chúng ta nhìn vào các phân loại sản phẩm riêng biệt, thì sẽ nhận thấy những doanh nghiệp nhỏ nhất không phải luôn thâm dụng lao động trong một số hay thậm chí là đa số các tiểu ngành. Điều này liên quan đến định đề thứ hai cho rằng doanh nghiệp nhỏ luôn luôn thâm dụng lao động hơn. Nhiều doanh nghiệp sản xuất sử dụng máy móc tốn kém do một vài công nhân vận hành. Xét về số lao động, các công ty này là nhỏ. Nhưng xét về vốn (và sự thâm dụng vốn, K/L) thì họ không nhỏ.

Do đó niềm tin cho rằng doanh nghiệp nhỏ thì thâm dụng lao động hơn được dựa một phần vào cách thức chúng ta định nghĩa "doanh nghiệp nhỏ".

Những phát hiện này có những hàm ý quan trọng cho chính sách. Bất kỳ chính sách nào ưu đãi doanh nghiệp nhỏ dựa vào số lao động (ví dụ, cung cấp tín dụng rẻ) đều có thể tạo ra những hệ quả ngoài mong đợi như i) giúp nhiều doanh nghiệp thâm dụng vốn và do đó không nhất thiết tăng lượng việc làm; hay ii) giúp cho các doanh nghiệp kém hiệu quả hơn tồn tại dẫn đến tác động tiêu cực lên sản lượng nội địa và tăng trưởng kinh tế.

Little, Mazumdar và Page nhận thấy mối quan hệ giữa qui mô doanh nghiệp và hiệu quả kỹ thuật thay đổi theo ngành. So sánh kết quả ngành in ấn và giày dép ở Ấn Độ. Doanh nghiệp in lớn nhất không hiệu quả bằng doanh nghiệp qui mô trung bình, vì tỉ lệ sản lượng/vốn không được bù đắp bằng tỉ lệ sản lượng/lao động cao ở doanh nghiệp có hơn 100 lao động. Nhưng trong ngành sản xuất giày, doanh nghiệp nhỏ nhất là những nhà sản xuất thủ công có mức sử dụng vốn thấp nhưng đạt tỉ lệ sản lượng/lao động cao. Các doanh nghiệp lớn, ngược lại, là những nhà máy áp dụng vốn nhiều hơn và đạt sản lượng/đơn vị lao động cao hơn hẳn.

Bằng chứng do đó cho thấy doanh nghiệp nhỏ là không thâm dụng lao động hơn cũng không hiệu quả hơn doanh nghiệp lớn. Tuyên bố cho rằng họ tạo việc làm nhiều hơn doanh nghiệp lớn do đó chỉ dựa trên quan điểm phóng khoáng về doanh nghiệp nhỏ hơn là bằng chứng thực tế. Đại đa số việc làm mới do các doanh nghiệp phát triển

thành công ty lớn tạo ra. Harrison đã trích một thống kê thú vị: năm 1985 có 245.000 doanh nghiệp mới thành lập ở Mỹ. Đến 1988, 75% việc làm mới chỉ phát sinh ở 735 *doanh nghiệp tăng trưởng nhanh* (0,3%) trong số 245.000 doanh nghiệp ban đầu. *Không* có doanh nghiệp thành công nào trong số này có ít hơn 100 lao động năm 1988.[5]

Các chính trị gia thường chú trọng *tạo việc làm* trong các doanh nghiệp nhỏ mà không nói đến sự *tiêu hủy* việc làm. Doanh nghiệp nhỏ dễ thành lập vì thường không đòi hỏi nhiều vốn. Nhưng số lượng thất bại cũng lớn. Số việc làm ròng tạo ra phải cân nhắc tới việc làm bị hủy khi doanh nghiệp nhỏ đóng cửa cũng như việc làm mới tạo ra khi họ khởi nghiệp. Ở Mỹ, tỉ trọng lớn nhất trong tạo việc làm ròng thuộc về các doanh nghiệp có hơn 500 lao động. Biggs và Shah đưa ra các phát hiện tương tự từ châu Phi cận Sahara. Ở các nước có ghi nhận tăng trưởng việc làm ròng trong sản xuất đầu thập niên 1990, nguồn chính yếu vẫn từ các doanh nghiệp có hơn 100 lao động.[6]

Một vấn đề quan trọng khác là chất lượng việc làm được tạo ra ở doanh nghiệp lớn và nhỏ. Một phát hiện nhất quán từ nhiều nước cho thấy doanh nghiệp lớn trả lương cao hơn. Doanh nghiệp lớn thâm dụng vốn hơn nên cần lao động có tay nghề và đáng tin cậy để đảm bảo máy móc được tận dụng và vận hành đúng qui cách. Các doanh nghiệp nhỏ thường sử dụng lao động rẻ hơn, tạm thời và không có nhiều kỹ năng, do đó dễ thay thế hơn. Các phát hiện tương tự cũng được báo cáo ở các nước công nghiệp hóa. Tác động cũng diễn ra theo hướng ngược lại: lao động có tiền lương cao hơn ở doanh nghiệp lớn vì họ có nhiều thâm niên hơn (làm lâu năm). Doanh nghiệp lớn thường cung cấp bảo hiểm y tế, hưu trí, nghỉ lễ hưởng lương và điều kiện lao động an toàn hơn. Phát hiện này rất mạnh và đã được xác minh mỗi khi cần kiểm chứng, và không phụ thuộc vào tư cách thành viên công đoàn, mức độ kỹ năng hay ngành.[7]

Nhiều nhà kinh tế đã quan sát thấy rằng doanh nghiệp nhỏ đóng vai trò quan trọng ở nước nghèo hơn nước giàu. Khi thị trường trong nước phát triển qui mô, một số công ty có thể đạt lợi thế qui mô và phạm vi. Tiếp cận công nghệ cũng đóng vai trò quan trọng. Alfred Chandler đã so sánh sự phát triển doanh nghiệp lớn ở Mỹ, Anh và Đức, và cho thấy qui mô thị trường, đô thị hóa và sự sáng tạo mang lại cơ hội đặc thù như thế nào cho các doanh nghiệp lớn của Mỹ.[8]

Khu vực doanh nghiệp nhỏ và vi mô ở các nước đang phát triển có vai trò cứu cánh về việc làm ở nhiều nếu không nói đa số trường hợp. Lisa Daniels, trong phân tích thu nhập từ doanh nghiệp nhỏ và vi mô ở Kenya kết luận rằng chỉ có 26% doanh nghiệp tạo

[5] Bennett Harrison (1994) "The Myth of Small Firms as the Predominant Job Generators," *Economic Development Quarterly*, 8:3, 3-18.
[6] T. Biggs and M. Shah (1998) "The Determinants of Enterprise Growth in Sub-Saharan Africa: Evidence from the Regional program on Enterprise Development," World Bank.
[7] Charles Brown and James Medoff (1989) "The Employer Size-Wage Effect," *Journal of Political Economy*, 97:5, 1027-1059.
[8] Alfred Chandler (1990) *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*, Cambridge, Mass: The Belknap Press of Harvard University Press.

thu nhập bằng hoặc lớn hơn lương tối thiểu.[9] Tham gia vào khu vực này do đó là một dấu hiệu tuyệt vọng hơn là tinh thần kinh doanh hay sáng tạo. Đại đa số lao động này sẽ tốt hơn nếu có việc làm ăn lương. Vai trò chính của doanh nghiệp nhỏ và vi mô ở các nước đang phát triển là sản xuất với công nghệ thấp và thị trường nhỏ, không phải tiềm năng tăng trưởng việc làm.

Ý kiến thứ ba ủng hộ doanh nghiệp nhỏ khi cho rằng họ sáng tạo hơn doanh nghiệp lớn. Nhiều doanh nghiệp nhỏ, đặc biệt trong các lĩnh vực thâm dụng công nghệ như phần mềm máy tính và viễn thông, thật sự mang lại nhiều sáng tạo quan trọng ở các nước giàu. Doanh nghiệp nhỏ giỏi tạo ra các sản phẩm tiêu thụ được từ các nghiên cứu và phát triển được thực hiện ở doanh nghiệp lớn và trường đại học.[10] Ở các nước đang phát triển doanh nghiệp nhỏ ít hoặc không thực hiện nghiên cứu và phát triển. Đa số sự sáng tạo ở các nước này là dưới dạng du nhập công nghệ nước ngoài và thích ứng với điều kiện địa phương, các chức năng thường do doanh nghiệp lớn hơn thực hiện. Doanh nghiệp lớn có nhiều kết nối trực tiếp với thị trường quốc tế và có nhận thức tốt hơn về tiêu chuẩn chất lượng và công nghệ.

Mặc dù có những câu chuyện lãng mạn về những thiên tài xuất chúng tạo ra những phát minh vĩ đại trong vườn nhà, đại đa số những sáng tạo hữu ích đến từ những công ty rất lớn. Và mặc dù đúng là một số doanh nghiệp nhỏ phát triển thành lớn, không có bằng chứng cho thấy doanh nghiệp nhỏ có nhiều khả năng phát triển thành doanh nghiệp lớn hơn doanh nghiệp qui mô vừa, hay doanh nghiệp khi hình thành đã có qui mô tương đối lớn.

Bằng chứng do đó cho thấy doanh nghiệp nhỏ không thâm dụng lao động hơn hay hiệu quả hơn doanh nghiệp lớn. Khi các nước giàu lên, vai trò của doanh nghiệp nhỏ giảm đi. Doanh nghiệp lớn nổi lên đạt được lợi thế qui mô và phạm vi theo như Chandler minh chứng. Mặc dù nhiều doanh nghiệp nhỏ tiếp tục phát triển ở những phân khúc thị trường đặc biệt, ở hầu hết các tiểu ngành sản xuất, các doanh nghiệp này không thể cạnh tranh với mức năng suất ưu việt hơn của các doanh nghiệp lớn.

Điều này không có nghĩa là chính phủ nên có chính sách phân biệt đối xử với doanh nghiệp nhỏ vì lớn là tốt hơn. Nhưng chính phủ cũng không nên ưu ái doanh nghiệp nhỏ để làm câu trả lời cho những lợi thế vốn có của doanh nghiệp lớn. Ở Ấn Độ, chính sách dành riêng một số tiểu ngành cho doanh nghiệp nhỏ đã làm thui chột tăng trưởng và dẫn đến những biến dạng khác. Chính sách chính phủ nên tập trung giảm những rào cản đầu tư trong sản xuất cho cả doanh nghiệp nhỏ lẫn lớn thông qua việc cung cấp hàng hóa công, ví dụ phát triển cơ sở hạ tầng và đầu tư vào giáo dục và nghiên cứu. Việc thúc đẩy doanh nghiệp lớn hay nhỏ vì qui mô lớn hay nhỏ là một chính sách

[9] Lisa Daniels (1999) "The Role of Small Enterprises in the Household and National Economy in Kenya: A Significant Contribution or a Last Resort?" *World Development*, 27:1, 55-65.
[10] Z. Acs and D. Audretsch (1987) "Innovation, Market Structure and Firm Size," *Review of Economics and Statistics*, 69.

không có mục tiêu tốt, và sẽ không có khả năng đạt được tăng trưởng hay tạo việc làm nhanh hơn.